

УДК 321.7(497.11)

Прегледни
рад

Српска политичка мисао
број 1/2015.
год. 22. vol. 47.
стр. 71-92.

Александар Новаковић

Институт за политичке студије, Београд

Миодраг Радојевић

Институт за политичке студије, Београд

ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА У СРБИЈИ*

Основне смернице и методолошка разматрања пројекта истраживања: „Искуства и перспективе директне демократије у Србији“

Сажетак

Овај рад представља увод у предстојећи пројекат истраживања развоја директне демократије у Србији. Први део истраживања подразумева теоријско одређивање концепта непосредне демократије. Затим следи историјска анализа искустава институција непосредне демократије. У трећем делу истраживања биће речи о имплементацији различитих облика директне демократије током периода транзиције. У оквиру овог дела, значајни део истраживања биће посвећен правно-нормативној анализи. У четвртном, закључном делу истраживања, намера је да се на основу претходних разматрања укаже на основни узрок ниског учешћа становништва у друштвеном животу заједнице. На тај начин створиће се претпоставке за промишљање другачијих форми и праваца организације друштва и то од владајућег обрасца централизованог и линеарног *top-down* преноса моћи и одлучивања ка децентрализованом и дис-

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

перзивном *down-to-the-top* моделу учешћа грађана у политичком животу.

Кључне речи: директна демократија, репрезентативна демократија, централизација, хоризонтална и вертикална дистрибуција моћи, самоуправа, референдум, народна иницијатива.

УВОД

Овај рад представља увод у предстојећи пројекат истраживања развоја институција директне демократије у Србији.¹⁾ Проблему ће се приступити из теоријског, историјског и политиколошко-правног угла разматрања. Почетну тачку истраживања чини дефинисање појма непосредне демократије на основу историјског искуства самониклих и спонтано организованих институција непосредног одлучивања које су постојале пре и током прве фазе развоја модерне српске државе. Прелиминарна размишљања указују на то да је ово искуство генерисало потпуно другачије схватање политичког живота од оног које данас преовладава у свету репрезентативне демократије и високо централизоване државе. Историјско и концептуално контрастирање две потпуно различите врсте демократског идеала и историјске праксе послужиће у сврху објашњења савремених трендова ка све већој централизацији политичког и економског живота и учвршћивања *top-down* модела трансфера политичке моћи и одлучивања. Наведене карактеристике савременог политичког живота нису локалног карактера и не односе се само на Србију, али су оне посебно уочљиве на њеном примеру услед особених историјских околности везаних за развој политичких институција и ауторитарних фаза у савременој повести.

Први део истраживања подразумева теоријско одређивање концепта непосредне демократије. У другом делу, истраживање треба да истакне историјски аспект искуства институција непосредне демократије у последњих више од два века модерне српске историје. У трећем делу истраживања биће речи о најновијем, транзиционом искуству имплементације постојећих института директне демократије те ће значајни део истраживања бити усмерен и на нормативно-правну анализу ове проблематике. У четвртом, закључном делу истраживања, намера је да се на основу претходне анализе објасни веома ниска партиципација становништва у свим сферама друштвеног живота. На тај начин створиће се претпоставке за промишљање другачијих форми и праваца организације дру-

1) Реч је о монографској студији о непосредној демократији која ће се реализовати у оквиру основног истраживачког пројекта Института за политичке студије.

штва и то од централизованог и линеарног *top-down* преноса моћи и одлучивања ка децентрализованом и дисперзивном *down-to-the-top* моделу учешћа грађана у политичком животу.

ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА – НЕПОСРЕДНА ДЕМОКРАТИЈА И ИДЕЈА САМОУПРАВЕ

У склопу теоријског разматрања појма непосредне демократије руководићемо се процедуралистичким приступом које се тиче *начина* на који неко друштво, заједница или група људи доноси одлуке од веће или мање важности за друштво у целини. Циљ нам је да избегнемо снажни идеолошки призив стандардне, вредносно интониране, употребе појма демократије у виду захтева да се „демократски принцип одлучивања“ универзализује до крајњих граница. Таква употреба подразумева апсорпцију друштвеног (и приватног) живота политичким, она почива на сумњивом изједначавању друштвености са политичношћу, и свођењем првог на последње. Даље, она упућује на још сумњивију идеју једнакости која попут некаквог регулативног принципа треба вештачки да буде инкорпорирана у све те односе, да њима руководи, да њима влада. У схватању од кога се у предложеном пројекту прави начелни отклон, идеја једнакости доживљава се као апсолутна и неупитна вредност коју треба да следи свако (модерно) друштво и свака (модерна) организација живота.

Предстојеће истраживање има за циљ да превазиђе прогресивистичке интенције овако схваћене идеје једнакости и концепта непосредне демократије; да појам непосредне демократије објасни ван схватања политике која у њему види само још један потенцијалан инструмент контроле друштвеног живота.²⁾ Притом, овде

2) Овде се мисли, пре свега, на предлоге увођења институција непосредне демократије у постојећи систем посредничке демократије и високо централизоване државе, чији је једини циљ да се поспешу грађански активизам у оквиру егзистирајућег система без интервенција у његове структуралне елементе. Будући да то подразумева активну улогу државе у свим фазама имплементације ових предлога (као и НВО сектора зависног од државе), они по себи представљају негацију самосталног и од централних власти независног ангажмана становништва у политичком животу заједнице. Научном литератуrom доминирају управо такви предлози. Видети нпр.: Јовановић Милан, „Облици непосредне демократије – народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао*, 2011, 34(4), 33-49; Клачар, Б. „Истраживање обима и интензитета непосредног учешћа грађана кроз референдуме, грађанске иницијативе и зборове грађана“, у: *Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом - Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса*. Београд: ОЕБС, 2011; Миливојевић Зоран, *Грађанско друштво Србије: Потиснуто током 1990-их – у потрази за легитимитетом, препознатљивом улогом и признатим утицајем током 2000-их*. Аргумент: Центар за развој непрофитног сектора, Београд, 2006; Мојсиловић Милош и други, *Непосредно учешће грађана у*

није реч, како се након ових уводних опсервација може закључити, о априорном одбацавању модернистичке парадигме и система вредности,³⁾ већ о промишљању политичких феномена ван стереотипних представа о демократији, њеној неупитној вредности и друштвеној пожељности, нарочито о непосредној демократији као истинском остварењу идеала политичке, економске и сваке друге једнакости. Историјско искуство генезе различитих облика непосредне демократије – од Старе Грчке, Рима до савремених искустава још живих и функционалних облика непосредне демократије у Сједињеним Државама, Великој Британији и Швајцарској – обавезује нас на другачије интерпретације и разумевање ових појмова. Оно нам показује како се операционализација принципа једнакости у контексту заједничког одлучивања у малим заједницама, односила само на врло ограничени сегмент деловања и одлучивања ових заједница. У свим осталим сферама друштвеног живота, нарочито приватног, суверено је владао *антиегалитарни друштвени принцип и етос*. Даље, ови примери јасно предочавају у којим је облицима идеја једнакости спонтано операционализована ван наднадних (или претходних) идеолошких учитавања мотивисаних социјалним конструктивизмом и политичким утопизмом савремене левице.

Ако се о идеалу непосредне демократије уопште може говорити смислено и продуктивно – што значи изван магловите идеје једнакости као универзалног принципа којим треба да се руководе сви људски односи – онда се то може чинити само из оквира мисаоног окружења (конзервативног) које у *спонтано насталим* установама заједничког одлучивања тражи једино могући идеал и универзално прихватљив модел одлучивања. У том смислу, у предстојећем истраживању, прави се отклон од теоријских приступа – данас доминантних у разматрањима ове врсте – било да они почивају на високо уздигнутом русоовском идеалу грађанске децентрације, дискурсу о „општем добру“ и „идеалном грађанину“,

управљању локалном заједницом (проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса), Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011; Пејић Ирена, „Облици непосредне демократије у уставној држави – уставни референдум у Србији“, *Правни живот*, број 14/2009, Удружење правника Србије, Београд, стр. 759–775; Вукелић Зорица, *Грађанско учешће на локалном нивоу - Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама - Истраживање постојећег стања*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006.

- 3) Као изузетно сложен политички феномен, појам *модернизма* захтева нове и другачије интерпретације које превазилазе симплификовани политички жаргон, манихејско разумевање политичких феномена и редукционистичко схватање историјских епоха. Дакле, све оно што све заједно имплицира уобичајено политичко сврставање у табор „модерниста“ и „антимодерниста“.

било Дарендорфовом „тоталном грађанину“⁴⁾ или Хабермасовом комуникативном деловању⁵⁾. Од овако конципираног идеала веома је удаљено и непроцедуралистичко, вредносно набијено одређење демократије као система у коме „сви могу о свему да одлучују“⁶⁾ – крајњем идеалу постмарксистичке левице. Циљ нам је да у разумевању феномена непосредне демократије следимо другачију мисаону парадигму и да се држимо оних школа мишљења и аутора, попут Дејвида Хјума, Адама Смита, Алексиса де Токвила и Фридриха фон Хајека, које у спонтаним облицима друштвене сарадње траже компоненте једног политичког идеала достојног људског стремљења.

Таква размишљања ће неизоставно довести до преиспитивања позиција од којих се уобичајено полази у разматрању ових ствари. Да је о непосредној демократији могуће смислено и плодотворно говорити изван утопистичког хоризонта савремене постмарксистичке левице и њених езотеричних интелектуалних деривата, али и изван општеприхваћених социјалдемократских препорука за увођењем института непосредне демократије као подсистема постојеће репрезентативне демократије – теза је коју ће овај пројекат покушати да изложи и одбрани.

По схватању које ће се овде бранити, непосредна демократија је блиско повезана са идејом *самоуправе* и *децентрализованог* социјалним поретком. Највећи изазов за теоријску формулацију појма непосредне демократије до које ово истраживање треба да доведе може представљати диференцирање концепата самоуправе и спонтано насталог демократског одлучивања, проналажење њихових суштинских *сличности* (уколико их има) и *разлика* (уколико их има).

Проблем се најјасније уочава када се анализирају историјски случајеви директне демократије, када практично није могуће повући јасну линију између ова два појма. Уобичајено је да се захваљујући префиксу „демократско“ читава додатни смисао који није обухваћен не толико звучним појмом „самоуправе“. Међутим, ако смо се одучили на стратегију одбацивања тог додатка, одстрањивања, једном речју, идеолошке „надградње“ идеала самог, нисмо ли самим тим одбацили и идеал и идеју непосредне демократије? Уколико је, другим речима, непосредна демократија недостижан и

4) Dahrendorf Ralph, "Citizenship and Beyond: The Social Dynamics of an Idea", *Social Research*, 41 (1974).

5) Habermas Jürgen, *The Theory of Communicative Action*. Vol. 1, *Reason and the Rationalization of Society*, Boston Press, Boston 1984.

6) Бобио Норберто, *Будућност демократије – одбрана правила игре*, Београд, Филип Вишњић, 1990, стр. 32.

у начелу неостварив идеал, да ли је онда рационалније заменити га вредносно растеређенијим и далеко оперативнијим концептима самоуправе и децентрализације?

Други, такође важан, али индиректан циљ предложеног истраживања, биће одређивање кључне разлике између два различита и непомирљива схватања политике. Једног, отелотвореног у спонтано насталим моделима демократског одлучивања у оквиру децентрализованог друштвеног поретка, и другог, које се подудара са данас доминантним, репрезентативним моделом демократије у којој политичка моћ тече силазном путањом, од центра наниже. У питању није само теоријско, већ и историјско, па и диференцирање на нивоу базичног разумевања света. То је контраст између нама познатог света и света какав је некада постојао и о коме савременици имају врло мало знања. Посреди је, дакле, разабрање између остатака заборављене прошлости који су се током XX века још увек могли детектовати а који су некада представљали политичку саморазумљивост и садашњости која је не само диспаратна од такве саморазумљивости већ њој инхерентно супротстављена. То је време у коме су Европу представљале мале државе, доба у коме су Немачку сачињавале више од четири стотине самоуправних јединица, грофовија, округа... у коме су ингеренције и могућности деловања централне власти – уколико је постојала – биле далеко суженије од посвемашних могућности деловања савремене државе. И домаћи пример, пример сељачке „патријархалне демократије“ предустаничке Србије,⁷⁾ добра је илустрација тог „изумрлог доба“ од кога готово ништа није остало, и које је у потпуности жртвовано на олтару политичке централизације и превласти високе политике над друштвом.

Интересантно је приметити да је управо савременом добу коме хронично недостаје вредносна легитимација толико далек – не само историјски, већ пре свега мисаоно и доживљајно, тај некада живи и остварени политички идеал који је данас једва могуће мисаоно реконструисати.⁸⁾ Некада је појединац примарно био усмерен на деловање – осим у изузетним случајевима рата и ванредних

7) Чубриловић Васа, *Историја политичке мисли у Србији XIX века*, Народна књига, Београд, 1982.

8) О том видљивом и опиљивом идеалу, писао је са пуно одушевљења Токвил реферирајући на демократију у Америци: „Замислите, драги пријатељу, ако можете, друштво сачињено од свих народа света – Енглеза, Француза, Немаца... Овде не постоји јавна власт, и искрено да вам кажем за њу нема ни потребе. Државе имају само неколико војника, зато што непријатеље немају па тако ни армије; не постоји опорезивање нити централна влада. Извршна власт, будући да је нема, није извор ни новца ни моћи.“ (Lig-gio Leonard P, “Alexis de Tocqueville (1805–1859)”, *Literature of Liberty*, Spring 1982, vol. 5, No. 1). Или, пак, један Гете који је у децентрализованој Немачкој деветнаестог века видео друштвени и политички узор највише врсте (Hoppe Hans-Hermann, „The Politics of Johann Wolfgang Goethe“, *The Wall Street Journal Europe*, December 30, 1999).

околности – у оквиру своје најуже средине, села, округа или града. О централној власти уколико је знао, знао је врло мало, јер га се она није много тицала – осим у годишњим обавезама прикупљања пореза. Захтев за изграђеним и „развијеним“ схватањем политике и самосвесним грађанином као *par excellence* „политичким бићем“ потпуно је страна политичком идеалу о коме говоримо (Како је ово светлосним годинама супротстављено управо русоовском схватању непосредне демократије!).⁹⁾

Ове, за данашњу политичку мудрост готово blasphemичне мисли и идеје покушаћемо даље да истражујемо и продубљујемо управо на основу понуђеног схватања непосредне демократије и њеног искуства у нас, схватања, које је, како смо видели, у унутрашњој повезаности са идејом самоуправе, идејом самониклости друштвених институција, као и идејом децентрализованог друштвеног поретка.

ПРЕГЛЕД ИСТОРИЈСКОГ ТОКА: ОД ТРАДИЦИОНАЛНЕ ФОРМЕ ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ КА МОДЕРНОЈ СУПРЕМАЦИЈИ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

И летимични преглед историјата демократије у Србији, под којим подразумевамо период од почетка борбе за независност од Отоманске империје до данашњег дана, указује на једну његову основну карактеристику. Реч је о јасно уочљивој тежњи ка усвајању и имплементацији концепта репрезентативне демократије и вертикалне дистрибуције моћи, подједнако као регулативних политичких идеала и аспирација политичких актера. Ове идеје потпуно су загосподариле модерним политичким развојем до крајности маргинализујући алтернативне форме демократске организације као и идеју (и праксу) хоризонталне дистрибуције моћи. Сагледавање ове тенденције нам може помоћи у расветљавању централног питања предстојећег пројекта и остваривања истраживачких циљева које смо поставили.

Нека историјска сведочанства упућују на закључак да је настанак и развој модерне Србије, њене представничке владе, успостављања народног суверенитета и поделе власти парадоксално водио нестанку чврсто укоревених облика традиционалне директне демократије који су постојали вековима пре „Рата за независност“ (1804–1813). Паралелно са живим развојем институција представ-

9) Помало патетичним тоном, својственим романтичарском сагледавању ствари, може се рећи да је то било „неполитичко“ доба у коме се слобода живела, за разлику од данашњег политичког доба у коме се о слободи махом говори.

ничке владе током целог XIX века и почетком XX века, ови модерни историјски токови донели су више бирократизације, више централизације и више вертикалне дистрибуције моћи него што је претходно доба познавало. Генерално говорећи, може се рећи да је успостављањем централне власти (модерне државе) и бирократског апарата током XIX века дошло до ерозије и нестанка оних „острваца слободе“ која су традиционално остала ван домашаја централних (отоманских) власти.

Сличне тенденције постоје и у другим, суседним земљама, и генерално у западном свету у том периоду. Изградња свести о националној идеји код свих европских народа била је неизоставно праћена и настанком нове, модерне и високо централизоване бирократске државе. Она је представљала окриље и заштитника новог принципа легитимације. Основа те нове легитимације била је идеја нације, или идеја националне државе. Либералне компоненте тог развоја, пре свега принцип грађанства и подела власти које су изборене у европским и трансатлантским револуцијама и преношене Наполеоновим освајањима, нису му биле супротстављене, оне су заправо биле са њим блиско повезане и чиниле једну природну симбиозу.¹⁰⁾ Идеја високо централизованог поретка је, на крају крајева, подразумевала и проширење „достигнутих“ цивилизацијских стандарда и на оне земље и регионе у којима они нису постојали. У питању је био општи ток укрупњавања ситнијих, аутономних области попут градова-држава, грофовија и других региона у веће целине којим је постепено овладавала централна власт, као и тенденција административне и правно-нормативне стандардизације која прати настанак националне државе. Перјаница и финална тачка развоја модерне државе, нарочито у континенталном делу Европе, било је стварање система посредничке демократије, и то кроз даље слабљење монархијских система.¹¹⁾ Последњи, завршни ударац у стари поредак, након чега је он коначно нестао, чинило је увођење општег права гласа, којим су европске државе и фактички изашле из феудалног доба.¹²⁾

И Србија XIX и XX века није много заостајала за овим трендовима. Континуиране смене диктатура (попут владавине краља Милана Обреновића на крају XIX века, краља Александра Кара-

10) Нешто касније, у ери масовног колективистичког заноса и идеологија комунизма, нацизма и фашизма, ова симбиоза бива коначно раскинута остављајући данашњем времену да повезује искидане нити цивилизације.

11) Упоредити: Норпе Hans-Hermann, *Democracy – The God That Failed: The Economics, Politics of Monarchy, Democracy, and Natural Order*, Transaction Publishers, 2001.

12) Делимичан изузетак представљају неки европски региони и нарочито пример Швајцарске, али су чак и овде федералистичке снаге однеле превагу над конфедералистичком струјом.

Ђорђевића на почетку XX века, или комунистичког вође Јосипа Броза након Другог светског рата) и демократских фаза могу се разумети само као узредне етапе на полеђини главног тока историјског развоја ка све већој централизацији и вертикалној расподели моћи – што је све са собом донела нова идеја државе и нови систем власти.

Овај велики талас централизације и јачања државе који је и Србију захватио, није битно утицао само на структуру власти и административну организацију већ, што је важније, и на стварање другачијег односа у коме је појединац схватао улогу државе у свом животу, или у животу друштва генерално. Заправо, он је поставио основу за развој етатистичког друштвеног менталитета чија се изградња може пратити током целог XX века, подједнако током демократских и ауторитарних фаза кроз које је Србија пролазила. Модерни пандан некадашњем просечном становнику Београдског пашалука, кога је са централном влашћу повезивао само обавезан годишњи порез, док је о свим осталим питањима одлучивао у традиционалном систему „кнежина“, сада је постао „грађанин“. Тај нови друштвени субјект је у амбијенту прото-грађанске заједнице на сваком кораку сусретао продужену државну руку – од личне и обавезне државне идентификације, завођења у „регистар грађана“, вакцинисања, одузимања личног наоружања и увођења локалне полиције којој је морао стално подносити рачуне, до свих даљих административних и регулаторних активности које је нова држава постепено уводила. Тако су постављени темељи за постепено учвршћивање политичког менталитета који у органима државе, државним институцијама и држави сâмој види једино средство решавања и најлокалнијих проблема – свести која у држави види највишег арбитра, чија је „реч“ последња у свим друштвеним споровима и одлукама. Такав менталитет, константа је подједнако ауторитарних фаза кнежевине, златног доба српске демократије с краљем Петром I и Краљевине Србије, Краљевине СХС и Југославије. У социјалистичкој Југославији, нарочито у њеној стаљинистичкој фази она доживљава свој апогеј, укидањем класног (буржоаског) друштва и уништавањем слободног сељака национализацијом његове имовине. Од овог радикалног прекида са традицијом аутономије од централне власти, нарочито у руралним срединама, и либералном економијом која је представљала природну препреку централизму и политичком утицају, српско друштво се никада није опоравило. И у транзиционој Србији, као и осталим земљама сличне прошлости, сачуван је исти однос. Штавише, у последњим дешавањима он је додатно ојачан и учвршћен услед изостанка радикалнијег раскида са економским, институционалним и симболичким наслеђем социјализма.

Међутим, у овом песимистички представљеном крокију историје нестанка спонтаних форми друштвеног организовања и топлеења аутономије групног и индивидуалног деловања, никако не треба видети ни романтичарски жал за прошлим временима нити модернистичку клетву о злехудој судбини једног народа који никако не успева да се отргне од свог „ропског менталитета“ и ауторитарних склоности. Нити је овде посреди изједначавање класичног ауторитаризма монархијског система (какав је постојао у свим балканским земљама тог доба) и тоталитарних раздобља и ауторитаризма Титовог доба. (Ово последње свакако је историјски преседан који се не може упоредити ни са чим у новијој историји.) Историјат о коме смо говорили епохалне је врсте и не тиче се само Србије, већ и далеко развијенијих земаља. Планирано истраживање ће стога тежити да помоћу историјске анализе илуструје битне промене у политичкој парадигми, схватању политике и разумевању односа појединац-власт на полеђини развоја од децентрализованог ка високо централизованом друштвеном поретку и институцијама.

Да би се некако описао овај нераван и делимично скоковит развој у коме су нестајали традиционални институти непосредне демократије и у коме се рађао „грађанин“ и „држава“ као нови политички субјекти, неопходно је извршити одређена рашчлањавања у оквиру овако схваћене историјске генезе. Истраживач који се нађе пред овим задатком може пасти у искушење да примени једноставан приступ и изврши дводелну поделу на предустанички период у коме су институције непосредне (патријархалне) демократије још увек биле живе, и постустанички период у коме се може пратити њихово понекад радикално а понекад постепено нестајање. Разлог томе је бесумње Први српски устанак који представља тачку-прекретницу или онај камен међаш који дели два потпуно различита света и историјска искуства. Ми смо се, ипак, одлучили за сложенији тип класификације. То смо учинили зато што сматрамо да се могу детектовати неке крупније фазе у овој промени које завређују да буду третиране као посебне целине у осликавању ерозије институција непосредне демократије и успостављања новог друштвеног модела и система вредности.

- а) Фаза пре Рата за независност (до 1804)
- б) Етапа националних револуција и деветнаестовековне борбе за ограничену владавину и поделу власти, што све кулминира државним ударом из 1903.
- в) Раздобље балканских ратова (1912–1913), Првог светског рата (1914–1918) и Краљевине Југославије (1918–1941)
- г) Период социјалистичке Југославије

д) Владавине Слободана Милошевића и период транзиције.

У раду свако раздобља биће детаљније елаборирано како би се јасно предочила његова основна обележја.

ПРАВНИ ОКВИР И ПРАКСА ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ У СРБИЈИ ОД 1990. ДО ДАНАС

Директна демократија не може се апсолутно, или у свом изворном значењу, остварити у савременим друштвима. Ипак, овај доктринарни аксиом коригован је начелом по коме се примењују одређени начини непосредног учешћа грађана у вршењу власти у политичким системима. Србија, у том смислу, није изузетак. Због тога је наш посебан задатак у овом делу истраживања анализа различитих нормативних форми непосредне демократије, познатих под називом – облици полунепосредне демократије. Терминолошка дистинкција, у односу на уобичајени појам непосредне демократије, настаје отуда што се сматра да ови механизми конституишу посебну категорију, један комбиновани систем на средокраћу са репрезентативном демократијом.¹³⁾ Садржину поменутог система чине референдум и народна иницијатива, којима припада и – збор грађана уређен у јединицама локалне самоуправе.

Сврха истраживања није само у описивању правних облика на који се директно може изразити народна воља, њихове усаглашености са међународним стандардима и упоредноправном праксом (*de lege lata*), већ и евидентирање инсуфицијенција и конкретних решења за унапређивање правног оквира (*de lege ferenda*). Актуелност истраживања последица је и преиспитивања нормативног концепта непосредне демократије, с једне стране, чије оживљавање се предлаже и као рецепт за излазак из ћорсокака институционалне кризе у појединим земљама,¹⁴⁾ и с друге стране скептичних процена који сматрају да такав приступ урушава ионако посрнули модел репрезентативне демократије. У истраживању се разматрају и погодности које пружају технолошке иновације у смислу отвара-

13) „То је систем у којем сувереност врше изабрани представници грађана, али и сами грађани непосредно преко институција непосредног вршења суверености, тј. власти.“ (Марковић Ратко, *Уставно право, деветнаесто прегледано и поправљено издање*, Правни факултет Универзитета у Београд, Београд, 2014., 159; слично: Верготини де Ђовани, *Упоредно уставно право*, ЈП „Службени гласник“, 2015., стр. 397).

14) Недавно формирана левичарска влада у Грчкој у свом „Солунском програму“, у оквиру реформе политичког система, најављује и увођење нових институција директне демократије (видети четврти стуб програма „Трансформација политичког система како би се развијала демократија“).

ња нових путева за реконструкцију традиционалних образаца политичког изјашњавања грађана (електронски глас).

Подсећамо да смо већ претходно прецизирали дијахронијске координате, а овом приликом одређујемо синхронијске (просторне) међе истраживања. Обележја позитивноправног оквира непосредне демократије у Србији, упоредићемо са онима које постоје у упоредном праву, на нивоу централне и локалне власти, као и у раздобљу тзв. друге и треће Југославије. Наше истраживање темељи се на хипотезама да се евалуација нормативног модела директне демократије доводи у везу и са структурним променама у друштву, преиспитивању политичког система. Еволуција од „диктатуре пролетеријата“ до „либералне државе“ у Југославији (и Србији) допринела је и промени односа према институцијама непосредне демократије, од неповерења до све већег значаја и примене у пракси.

Под утицајем совјетског централизма одбачен је класичан представнички концепт демократије. У првим годинама након „револуције“, што је био еуфемизам за грађански рат од 1941. до 1945. године,¹⁵⁾ преовлада концепција о снажној централизованом власти оличеној у диктатури Комунистичке партије.¹⁶⁾ Референдум а затим и народна иницијатива занемарени су као класични механизми учешћа грађана у доношењу политичких одлука.¹⁷⁾ Идеолошки развод Југославије од Совјетског Савеза изазвао је далекосежне промене, конституисање особене доктрине утопистичког карактера. Уставни систем утемељен је на визији социјалистичког самоуправљања, што је донекле допринело да непосредна демократија поприми специфичне варијације и посебну улогу. Осим више простора у нормативним документима, у односу на претходни период, од педесетих па до краја шездесетих година прошлог века, рађа се и нови приступ тумачењу класичних форми непосредне демократије. У трећој и последњој фази развоја, од доношења Устава

15) О употреби еуфемизма видети: Б. Пекић, *Сабрана писма из туђине, друго издање*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2012, стр. 112.

16) Коста Чавошки Устав ФНРЈ из 1946. године назива „семантичким уставом“, јер сматра да је он био „димна завеса за укидање последњих остатака страначког плурализма и увођење ауторитарног политичког система...“ (Коста Чавошки, *Устав као средство агитације и пропаганде*, Институт за савремену историју, ЈП Службени гласник, Београд, 2011, стр.101).

17) Референдум, у то време, није популаран ни на Западу. Примера ради, није предвиђен у Великој Британији, Холандији, Норвешкој, Белгији. У Француској снажан отпор према овој институцији промењен је у време Де Гола у Петој француској републици, док је у источноевропским државама „уставна декларација“ јер не постоји пример да је био коришћен у пракси (опширније Јовичић Миодраг, „Референдум – покушај упоредно правног изучавања“, у: *Демократија и одговорност, Изабрани списи Миодрага Јовичића, књига I*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2006, стр. 5, 8).

СФРЈ од 1974. године до распада Југославије, тврдило се да је делегатско-скупштински систем њен супститут¹⁸⁾, а да се у привреди (тзв. организацијама удруженог рада) могу користити различити механизми партиципације у одлучивању („лично изјашњавање“). Поједини облици непосредне демократије (народна иницијатива¹⁹⁾) нису уставно регулисани,²⁰⁾ а референдум се уобичајио у локалним заједницама, али на начин који оспорава његову демократску нарав („месни самодоприноси“ = принудни порез²¹⁾). Дакле, релевантне уставне одредбе, као и у већини других земаља совјетског блока, биле су прокламације са празним садржајем. Сиromашна пракса (*de facto*) била је у сагласју са више него скромним местом у уставноправном систему (*de iure*), а ово расположење према институцијама непосредне демократије није последица неповерења услед лоших искустава (као што је то, примера ради, под сенком манипулације референдумима под Наполеоном III настало у Трећој и Четвртој француској републици), већ ауторитарне природе једнопартијске владавине. У строго контролисаним режимима, народна изјашњавања преузимају изглед плебисцита и то углавном тада када се систем налази у невољи, и са намером да поврате пољуљани легитимитет властодржаца.

Тежња за реанимацијом непосредне демократије мотивисана је потребом да се пронађе ефикасан лек за кризу у југословенском друштву. Крајем 80-тих година, идеју пониклу из научних кругова да се референдум употреби као средство за политичке промене и реконструкцију југословенске заједнице није подржала политичка елита. Уместо тога, референдум је углавном служио као полуга за отцепљење од савезне државе у већини република, а сепаратизам легитимизовао вољу појединих народа.²²⁾ „Референдумску гро-

18) Јовичић Миодраг, Путеви и странпутице југословенске уставности“, *Изабрани списи* књига 6 – *Србија на прелому векова*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2006, стр. 147.

19) Закон о референдуму („Службени гласник СР Србије, број 40/89) није уредио народну иницијативу. Видети и: Закон о референдуму и другим облицима одлучивања личним изјашњавањем („Службени гласник СР Србије, бр. 30/77 и 17/88)

20) Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 1946. године познаје само референдум (члан 74. тачка 17).

21) Институција „самодоприноса“ уведена је 1946. у социјалистичкој Југославији. Током тог периода самодопринос није био израз слободне воље изражене на референдуму већ је по правилу био наметнут од стране локалних, републичких и федералних органа власти. Садашњи Закон о локалној самоуправи у члану 32. прописује да се самодопринос може расписати само *након* позитивне референдумске одлуке.

22) Референдум о независности одржан је у Словенији у децембру 1990. године, у Хрватској у мају 1991. године, а у Македонији у септембру исте године. У Босни и Херцеговини одржана су два референдума – најпре се српски народ изјаснио за останак у Југославији у новембру 1991. године, да би три месеца доцније већинска воља Муслимана

зницу“ покренула је Србија, одржавши четири непосредна народна изјашњавања у последњој деценији двадесетог века (1990, два референдума одржана су 1992, а последњи референдум 1998. године).²³⁾ Првим њеним референдумом одлучено је да се најпре донесе устав, а да се затим одрже вишестраначки избори.

Устав Србије од 1990. године представља прекретницу или, што признају и његови тврдокорни критичари – заокрет, у развоју модерних српских правних институција и установа. Овај устав, за разлику од његових пандана у раздобљу социјалистичке уставности, напушта већину основних идеолошких принципа самоуправљања и враћа се традиционалном концепту представничке демократије.²⁴⁾ То је, пре свега, значило не само укидање делегатског система, већ и специфичних варијација директне демократије (у самоуправним заједницама). Институционална транзиција, што је било правило и у другим посткомунистичким земљама, у суштини се свела на подражавање уз одређена прилагођавања уставно-правних решења из западних демократија.²⁵⁾ Тако су под утицајем либералне традиције уставности, репрезентативна демократија и

и Хрвата била у корист стварања независне државе. Грађани Црне Горе одлучили су на референдуму да живе у заједничкој држави са Србијом у Савезној Републици Југославији на референдуму одржаним 29. фебруара и 1. марта 1992. године.

- 23) У новинским, па и стручним текстовима, наилазимо на нетачне податке по коме су се први референдуми догодили још 1989. године. Они се односе на два догађаја, доношење уставних амандмана и председничке изборе. Наиме, 12. новембра 1989. године одржани су одржани последњи једнопартијски избори за три већа Скупштине Социјалистичке Републике Србије и избори за председника Председништва Србије (видети: Републички завод за статистику, *Избори 1989*, Републички завод за статистику СР Србије, Београд, 1990). С обзиром на то да није имао озбиљне противкандидате и да је освојио више од 80% гласова на овим изборима, у јавности се сматрало да је Слободан Милошевић плебисцитарно постао председник Србије, што је доцније приказано као референдумско изјашњавање. С друге стране, чак и у појединим факултетским уџбеницима помиње се да су уставни амандмани (IX–XLIX) на Устав СР Србије усвојени референдумом 28. марта 1989. године, мада су усвојени у складу са ревизионим поступком.
- 24) Устав из 1990. не одриче се у потпуности правног и економског наслеђа социјализма. Друштвена својина, институт непознат у економском искуству капиталистичких земаља, опстала је с намером и да сачува старо у новом, тј. да се задржи контрола над привредом и избегне приватизацију уз неопходан уступак „данку времена“, тј. увођењу вишепартизма. На тај начин, изостала је „катаклизма“ – тржишни поредак, без кога и нема слободног друштва и стварног плурализма (упоредити: Хајек А. Фридрих, *Право, законодавство и слобода*, „Службени лист СРЈ, Цид, Подгорица, 2003, стр. 233).
- 25) Иван Крастев, сматра да је „реторика победила стварност“ и да се сматрало да се многи проблеми могу решити променом устава и слободним изборима. Он луцидно закључује да је представа о вредности западних демократија у посткомунистичким друштвима идеализована, и да у „[...] имагинацији централноевропских револуција из 1989. године, демократизација није имала везе с представничким системом колико са имитирањем институција и политичких пракси Запада.“ (Крастев Иван, *С вером у неповерење – Може ли демократија да опстане када не верујемо својим лидерима*, Клио, Београд, 2013, стр. 51).

класични институти директне демократије – референдум и народна иницијатива заузеле видно место у новом Уставу.

Устав од 2006. године, по узору на свог претходника, одређује референдум и народну иницијативу као начине за остваривање суверености.²⁶⁾ Статус уставних категорија, подразумева и то да референдум и народна иницијатива представљају темељна политичка права и уживају највиши степен правне заштите. На локалном нивоу, грађани учествују у власти и преко још једног облика непосредне демократије – збора грађана. Правни оквир директне демократије, осим уставних решења чине Закон о референдуму и народној иницијативи („матични закон“),²⁷⁾ други закони као и подзаконски прописи. У језгровитој расправи која следи скицираћемо основна позитивноправна решења и указаћемо на поједина искуства у вези са остваривањем непосредне демократије у Србији.

Референдум, према територији на којој се расписује, може бити републички, покрајински и у јединицама локалне самоуправе. Републички референдум расписује Народна скупштина,²⁸⁾ покрајински референдум – скупштина Аутономне покрајине,²⁹⁾ а општински референдум – скупштина општине (јединице локалне самоуправе).³⁰⁾ Републички референдум се расписује у три групе случајева: за доношење и промену Устава (уставотворни референдум), ако се одлучује о питањима из надлежности Народне скупштине и референдум о промени територијалног уређења. Уставотворни референдум обавезан је за потврђивање акта о промени устава који је претходно усвојен у Народној скупштини (конститутивни референдум). С обзиром на то да ревизија устава може бити делимична у односу на садржину устава, референдум може имати и факултативан карактер ако се мењају одређени делови Устава.³¹⁾ Такође, републички референдум није дозвољен у свим питањима за које је надлежна Народна скупштина (члан 108. став 2. Устава).

Последњи републички референдум одржан је о новом Уставу 2006. године. Као и они претходни, одржан је у ванредним политичким околностима и под изговором да је одлука народа суд-

26) Упоредити члан 2. Устава РС од 1990. и члан 2. став 1. Устава РС од 2006. године.

27) Закон о референдуму и народној иницијативи, „Службени гласник РС“, број 48/94 и 11/98.

28) Члан 99. став 1. тачка 3. Устава РС.

29) Чланови 5, 25, 31, 38, и 42. Статута АП Војводине, „Службени лист АП Војводине“, број 20/14.

30) Члан 191. став 2. Устава РС и чл. 16, 32, 67–68. и 70 Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14 – др. закон.

31) Ако се, *exempli causa*, односе на економско уређење, надлежност Републике, Уставни суд, одредбе о територијалном уређењу, уставност и законитост (члан 203. ст. 6–7).

боносна за одбрану територијалног интегритета и суверенитета. Резултати овог референдума, односно атмосфера у којој је обављено гласање и вођена референдумска кампања компромитовале су не само демократски потенцијал референдума, већ и друге облике непосредне демократије.

Богатије искуство у вези са одржавањем референдума постоји на локалном нивоу, али не оспорава закључак наведен у претходном пасусу.³²⁾ Проблеми, дакле, нису везани само за област нормативног регулисања овог института, већ и за домаћу праксу. Поред тога што је матични закон неусаглашен са Уставом, очигледно је и застарео утолико што није у складу са међународним стандардима.³³⁾

За разлику од петиције (члан 56. Устава), народном иницијативом се предлаже доношење или измена правног прописа или начин решавања политичког питања. Према предмету, разликујемо три врсте народне иницијативе: уставотворну, законодавну и референдумску народну иницијативу.³⁴⁾ Првом се предлаже промена устава, другом – доношење, измена или допуна закона, а последњом – грађани изнесе предлог Народној скупштини да распише референдум из своје надлежности. Устав утврђује и број потребних потписа неопходан за пуноважност народне иницијативе. Матични закон је мање конкретан, па разликује предлог за измену или доношење одговарајућег акта и иницијативу за решавање неког другог питања (члан 32. Закона о референдуму и народној иницијативи).

Народна скупштина није у обавези да расправља о народној иницијативи, односно да садржину предлога обавезно уврсти у парламентарни дневни ред или стави на гласање (тзв. модел директне народне иницијативе), па се то сматра крупним недостатком овог института. Народна скупштина једноставно може да „сачува“ народну иницијативу, без њеног разматрања у надлежном одбору. С друге стране, сужене су могућности да грађани самоиницијативно реализују народну иницијативу. Због кратког рока за прикупљање потписа (седам дана од дана који је у МУП-у означен као датум за почетак прикупљања потписа) народне иницијативе се ретко упућују Парламенту, а када се то деси онда су подносиоци политичке странке јер располажу техничким претпоставкама

32) Према једном истраживању, у раздобљу од 2002. до 2010. године одржавала су се у просеку 42 референдума у јединицама локалне самоуправе, од којих се већина (око 90%) односила на месни самодопринос (Мојсиловић и други, нав. дело, стр. 48).

33) Примера ради, Парламентарна скупштина Савета Европе препоручује да директна демократија има већу улогу у државама чланицама (видети Резолуцију број 1547(2007)).

34) Члан 107. став 1, чл. 108 и чл. 203. став 1. Устава.

(новац и организациона инфраструктура).³⁵⁾ Иако је јасно да је без подршке у парламенту њихова иницијатива осуђена на неуспех, политичке странке прибегавају овом средству како би скренули пажњу јавности на одређене теме помоћу и мобилисали своје гласачко тело.³⁶⁾ Изузетак од овог правила јесте кампања неколико удружења за промену Закона о финансијској подршци породица са децом 2014. године, али ова акција није имала форму званичне народне иницијативе.³⁷⁾

У јединицама локалне самоуправе, уместо израза народна иницијатива користи се назив – *грађанска иницијатива*. Разлика између два института није само семантичке, већ и правне природе – док Народна скупштина није обавезна да разматра и одлучује о предлогу садржаним у народној иницијативи, скупштина јединице локалне самоуправе мора да се изјасни о грађанској иницијативи у одређеном року, што је приближава „правој (директној) народној иницијативи“.³⁸⁾ Ова друга врста иницијатива се чешће покреће, али ипак недовољно у односу на очекивања, па то може бити и један од показатеља одсуства грађанског активизма и друштвене солидарности, и потребе да се грађани упуте у предности оваквог начина комуницирања са локалном влашћу.

Закон о локалној самоуправи (члан 68) разликује иницијативу којом се предлаже промена статута или доношење других аката и иницијативу о расписивању референдума. Овај закон је прописао и доњи цензус за број потписа грађана (члан 70), док је детаљније одређивање овог услова и процедуре поверио јединицама локалне самоуправе.³⁹⁾ Предлагачи грађанске иницијативе нису само грађани, већ то могу бити и други субјекти (углавном то и јесу месне заједнице). Посебни услови за подношење иницијативе за оснивање, укидање и промену територије јединице локалне самоуправе

35) Последњи забележени пример јесте иницијатива Српске радикалне странке, ванпарламентарне партије, која је поднела Народној скупштини 30.000 потписа за смену председника Републике Србије крајем јануара 2015. године (видети: „Радикали предали потписе за смену Николића“, http://www.danas.rs/danasrs/politika/radikali_predali_potpise_za_smenu_nikolica.56.html?news_id=296265 посећено 29. јануара 2015. године.

36) Познати су примери иницијативе за смањење броја посланика (Српска напредна странка, 2011) или промене сета закона која је предлагала једна од странака владајуће коалиције (Г17 плус, 2011).

37) Поред народне иницијативе постоји и обична иницијатива. Обичну иницијативу може поднети сваки грађанин, удружење, организација или државни орган другом државном органу. За њено подношење потребно је испунити минималне услове, као што је попуњавање одређеног обрасца.

38) О предлогу који је садржан у грађанској иницијативи, скупштина је дужна да одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од дана добијања предлога (члан 68. став 2. Закона о локалној самоуправи).

39) Чланови чл. 8 и 12. Закона о локалној самоуправи.

предвиђени су и Законом о територијалној организацији Републике Србије (члан 12).

Збор грађана регулисан је посебним чланом Закона о локалној самоуправи (члан 69), али то није нова институција у нашем правном систему јер је постојала и након Другог светског рата. На збору грађана, који се организује на делу територије јединице локалне самоуправе, расправља се о питањима из надлежности јединице локалне самоуправе и усвајају захтеви и предлози који се достављају локалним органима власти и локалним службама. Обавеза је ових органа, пре свега скупштине, да размотре захтеве и да о томе обавесте грађане у року од 60 дана од одржавања збора. Збор грађана, иако значајан канал за развијање демократије са низом предности за унапређивање квалитета живота грађана, није заживео у пракси што закључујемо и на основу информација о начину његовог коришћења у пракси.⁴⁰⁾

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У Републици Србији уређена су два основна облика непосредне демократије (референдум и народна иницијатива). У јединицама локалне самоуправе, осим референдума а за разлику од републичког нивоа, постоји варијанта директне народне иницијативе (грађанска иницијатива) и збор грађана. Матични, системски закон о референдуму и народној иницијативи превазиђен је и неусклађен са Уставом,⁴¹⁾ и другим прописима. Поред тога што садржи неprecизне и рестриктивне одредбе, постоје и правне празнине које треба попунити. Разлог очуваности овог акта, што је иначе неуобичајено за веома нестабилан нормативни амбијент у Србији, сведочи о незаинтересованости владајућих елита за реформисањем политичких институција. Најозбиљнији покушај доношења новог закона о референдуму и народној иницијативи пропао је након избора одржаних 2012. године, јер нова влада није наставила посао на доношењу овог акта.⁴²⁾ У другим прописима, такође наилазимо на

40) Тек у готово свакој шестој јединици локалне самоуправе грађани су користили право на збор (у 35 јединица локалне самоуправе у раздобљу од 2002. до 2010. године. У четири општине одржано је око 80 одсто укупног броја зборова (Мојсиловић и други, нав. дело, стр. 42).

41) Подсећамо да је протекао општи рок за усаглашавање правним прописима са Уставом крајем 2008. године (видети члан 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије).

42) Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи (члан 18) сачињен је у Министарству регионалног развоја и локалне самоуправе (<http://www.mgrls.gov.rs/pode/444>, посећено, 18. јула 2014) и одобрен је од Венецијанске комисије (Европска комисија за демократију путем права (Draft Opinion on the Draft Law on Referendum

ограничења прокламованих права. Статистички показатељи указује на недовољну заступљеност наведених облика непосредне демократије у пракси. Друга одлика јесте и несразмерна дистрибуција, њихово коришћење само у једном броју јединица локалне самоуправе⁴³⁾ У организовању зборова и грађанских иницијатива носећу улогу имају месне заједнице, док удружења грађана и невладине организације мање су заинтересовани. Напоследку, прелиминарне анализе нас упућују на то да директна демократија нема већи стварни значај и улогу у политичком животу. На одређене узроке оваквог стања (неадекватан нормативни оквир) већ смо указали, а поред тога испитаћемо и повратни утицај различитих демократских процеса (као што је право на самоорганизовање, грађански активизам и политичку партиципацију).

*

Овај прелиминарни пресек најновијег стања развоја институција непосредне демократије у Србији намеће закључак о слабљењу и нестанку иначе врло оскудних пракси и института непосредне демократије – како у правно-нормативном смислу, тако и фактички, у животу друштва на локалном, регионалном и националном нивоу. Ниска партиципација грађана у решавању животних проблема у оквиру постојећег институционалног амбијента говори у прилог тези о стално растућој зависности становништва од одлука виших органа власти. Стиче се утисак да се укоренило веома снажно очекивање грађана да и најлокалније проблеме једне заједнице треба да реши нека од њих удаљена, виша инстанца – било да је реч о власти на локалу, региону или државном нивоу. Очи грађана, тако, бивају упрте у „оне горе“ од који се очекује да доносе одлуке и решавају текуће проблеме. Локални органи власти са своје стране такође упућују поглед на више органе власти без којих се не усуђују да самостално доносе одлуке. У таквом амбијенту вертикалне дистрибуције моћи и високе централизације нема места за истинску самоуправу како становништва на локалу тако и грађана уопште.

Као што је већ наговештено, историјат непосредне демократије у Србији послужиће као илустрација једног општијег тренда уочљивог и у развијенијим демократијама. Историјско искуство ерозије облика непосредне демократије у Србији представља само драстичнији пример доминације идеја централизма и вертикалне

and Civil Initiative of Serbia, CDL-EL(2010)007-e, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2010\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2010)007-e) (посећено 18. јула 2014. године).

43) Мојсиловић и други, нав. дело, стр. 51.

расподеле моћи као основних политичких вредности савременог друштва.⁴⁴⁾ Помоћу историјске и правно-нормативне анализе овог процеса отвара се шири простор за теоријске увиде у карактер и вредносни педигре савременог друштва.⁴⁵⁾ На такав начин стварају се претпоставке за промишљање другачије политичке парадигме у којој идеје спонтаног друштвеног поретка и народне самоуправе, идеје децентрализације, слабе централне власти и јаког „локала“ играју истакнуту улогу.

ЛИТЕРАТУРА

- Бобио Норберто, *Будућност демократије – одбрана правила игре*, Београд, Филип Вишњић, 1990.
- Верготини де Ђовани, *Упоредно уставно право*, ЈП „Службени гласник“, 2015.
- Вукелић Зорица, *Грађанско учешће на локалном нивоу - Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама - Истраживање постојећег стања*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006.
- Dahrendorf Ralph, "Citizenship and Beyond: The Social Dynamics of an Idea", *Social Research*, 41 (1974).
- Јовановић Милан, „Облици непосредне демократије – народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао*, 2011, 34(4), 33-49.
- Јовичић Миодраг, „Референдум – покушај упоредно правног изучавања“, у: *Демократија и одговорност, Изабрани списи Миодрага Јовичића*, књига 1, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2006.
- Јовичић Миодраг, Пuteви и странпутице југословенске уставности“, *Изабрани списи* књига 6 – *Србија на прелому векова*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2006.
- Клечар, Б. „Истраживање обима и интензитета непосредног учешћа грађана кроз референдуме, грађанске иницијативе и зборове грађана“, у: *Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом - Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса*. Београд: ОЕБС, 2011.
- Крастев Иван, *С вером у неповећење – Може ли демократија да опстане када не верујемо својим лидерима*, Клио, Београд, 2013.
- Liggio Leonard P, *Alexis de Tocqueville (1805–1859), Literature of Liberty*, Spring 1982, vol. 5, No. 1.

44) За разлику од развијених западних демократија Србија, због специфичности свог историјског развоја, није успела да у довољној мери развије плуралистичко друштво и политички систем којим би се ублажиле негативне тенденције инхерентне савременој представничкој демократији. Овде се пре свега мисли на институције владавине права, слободне и отворене привреде засноване на приватном власништву, као и политичке слободе. Ове институције представљају природну противтежу сваком ауторитаризму.

45) Предложено истраживање стога није усмерено на изналажење практичних препорука за имплементацију одређених елемената непосредне демократије у оквиру постојећег система посредничке демократије.

- Марковић Ратко, *Уставно право, деветнаесто прегледано и поправљено издање*, Правни факултет Универзитета у Београд, Београд, 2014.
- Миливојевић Зоран, *Цивилно друштво Србије: Потиснуто током 1990-их – у потрази за легитимитетом, препознатљивом улогом и признатим утицајем током 2000-их*. Аргумент: Центар за развој непрофитног сектора, Београд, 2006.
- Мојсиловић Милош и други, *Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом (проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса)*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011.
- Пејић Ирена, „Облици непосредне демократије у уставној држави – уставни референдум у Србији“, *Правни живот*, број 14/2009, Удружење правника Србије, Београд, стр. 759–775.
- Recommendation 1704 (2005)*, Referendums: towards good practices in Europe, available at <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1704.htm> (last accessed on July 18, 2014).
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Resolution 1547(2007) State of human rights and democracy in Europe*, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1547.htm>, посећено 27. јануара 2015. године.
- Habermas Jürgen, *The Theory of Communicative Action*. Vol. 1, *Reason and the Rationalization of Society*, Boston Press, Boston 1984.
- Хајек А. Фридрих, *Право, законодавство и слобода*, „Службени лист СРЈ, Цид, Подгорица, 2003.
- Норпе Hans-Hermann, *Democracy – The God That Failed: The Economics, Politics of Monarchy, Democracy, and Natural Order*, Transaction Publishers, 2001.
- Норпе Hans-Hermann, „The Politics of Johann Wolfgang Goethe“, *The Wall Street Journal Europe*, December 30, 1999.
- Коста Чавошки, *Устав као средство агитације и пропаганде*, Институт за савремену историју, ЈП Службени гласник, Београд, 2011.
- Чубриловић Васа, *Историја политичке мисли у Србији XIX века*, Народна књига, Београд, 1982.
- Прописи
- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, број 129/07.
- Закон о поступку претходног изјашњавања грађана на републичком референдуму о државним симболима, „Службени гласник РС“, број 66/91.
- Закон о референдуму, „Службени гласник СРС“, број 40/89.
- Закон о референдуму и народној иницијативи, „Службени гласник РС“, бр. 48/94 и 11/98.
- Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 129/07.
- Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи (члан 18), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, 2014, <http://www.mrrls.gov.rs/node/444> (посећено 18. јула 2014. године).
- Нацрт закона о референдуму и народној иницијативи (четврти нацрт од 6. априла 2010. године), Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2010.

Статут Аутономне покрајине Војводине, „Службени лист АП Војводине”, број 20/14.

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 1/90.

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.

Aleksandar Novakovic, Miodrag Radojevic

DIRECT DEMOCRACY IN SERBIA

Basic Guidelines and Methodological Considerations of the Research Project: “Experiences and Perspectives of Direct Democracy in Serbia”

Resume

This paper presents an introduction to the authors' upcoming research project based on investigation of institutions of direct democracy in Serbia. The first part of the research project is centered around theoretical definition of the concept of direct democracy. The second part will emphasize the historical aspect of the experience of institutions of direct democracy of more than two centuries of modern Serbian development. The third part will be focused on the latest period – the transitional experience of implementation of existing direct democratic institutions. Here, particular attention will be devoted to normative and legal analyses of the issue. In the fourth and final part of the study, the intention is to indicate causes of a very low citizen participation at all levels and spheres of social life. In this way a basis for reflection on different forms and directions of social organization will be outlined: departing from deeply entrenched political paradigm of modern world with its centralized system and top-down linear transfer of power and decision-making towards highly decentralized and dispersive down-to-the-top model of citizens participation and decision-making in political life.

Keywords: direct democracy, representative democracy, centralization, horizontal and vertical distribution of power, self-government, referendum, popular initiative.

* Овај рад је примљен 12. фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 09. марта 2015. године.